



**MILLENNIUM
CHALLENGE ACCOUNT
SENEGAL II**

Sélection d'un Consultant pour l'Acquisition d'outils informatiques pour le Bureau d'Accès au Réseau de Transport (BART)

Réf. - MCA2/2020/CIF/CB/RE15/G16/E

Contestation n°05-2022 du 17 novembre 2022 de :

GE Digital Services Europe
102 avenue de Paris, 91300 Massy, France
Jean-Charles Couteau (« **Contestataire** »)

Dakar, le 28 novembre 2022

DECISION DE L'AUTORITE DE NIVEAU 1

RAPPEL DES PROCEDURES DE PASSATION

Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, agissant à travers la Millennium Challenge Corporation (« MCC ») et le Gouvernement du Sénégal ont signé un second Compact axé sur le secteur de l'électricité pour lutter contre la pauvreté à travers la croissance économique.

Les critères d'éligibilité aux fonds du Compact sont assez stricts et pour bénéficier de l'assistance de la MCC, la performance politique des pays candidats est examinée dans plusieurs secteurs retenus comme des critères de sélection. Ces indicateurs sont notamment en lien avec la promotion de l'Etat de droit et le contrôle de la corruption, la liberté économique et la bonne gouvernance.

Le niveau d'exigence de MCC concerne aussi bien les critères d'accès au financement que les conditions de mise en œuvre des compacts, à travers notamment des principes de responsabilité financière, de transparence, ainsi qu'un processus d'achat juste et ouvert. C'est ainsi que les procédures d'acquisitions de biens, services et travaux sont régies par les Directives relatives à la passation des marchés du Programme MCC (« MCC Procurement Guidelines » du 12 mars 2021) qui prévoient entre autres les conditions suivantes :

- Les procédures d'appels d'offres doivent être ouvertes, justes, compétitives et transparentes, pour solliciter, adjuger et administrer des contrats et procurer des biens, services et travaux ;
- les demandes de soumission de biens, services et travaux doivent se baser sur une description claire et exacte des biens, travaux et services à acquérir ;
- les contrats ne doivent être adjugés qu'aux fournisseurs qualifiés et ayant la capacité et la volonté d'exécuter les contrats conformément à leurs termes et conditions, de manière rentable et en temps opportun ;
- une analyse doit être effectuée pour s'assurer qu'un prix raisonnable est payé pour l'acquisition des biens, travaux et services.

Le dispositif repose sur des règles d'éthique fondamentales telles que :

- le bannissement de toute entrave à la compétition et la proscription des pratiques anticoncurrentielles ;
- une culture de l'intégrité ;
- la reconnaissance et l'organisation d'un droit de recours à travers le «Système de Contestation des Offres».

Pour mettre en œuvre tout cela dans la pratique, les mesures ci- après ont été adoptées :

- La sélection par appel d'offres international d'une agence chargée de la Passation des Marchés qui devient ainsi une fonction externalisée. Notons à ce propos que cette fonction est sous la responsabilité de la Firme DT Global, une firme américaine leader dans le domaine et qui travaille déjà avec la MCC dans le cadre d'autres Compacts. Cette firme veille entre autres au respect des règles et principes en toute indépendance et joue le rôle de facilitateur dans les sessions d'évaluation ;
- La sélection par appel d'offres international d'une agence chargée de la gestion fiduciaire des fonds du Compact, fonction également externalisée et confiée au Groupement G.F.A /Charles Kendall qui est un consortium de firmes allemande et anglaise ayant aussi une expérience avec les Compacts de MCC ;
- La mise en place de Panels indépendants d'évaluation des offres et propositions dont les curricula vitae des membres sont préalablement approuvés. Pour l'évaluation des propositions relatives à la préparation et à la mise en place d'un système d'information géographique pour la société nationale d'électricité du Sénégal (SENELEC), objet du présent recours, un panel de cinq membres a été mis en place dont un seul en provenance des staffs de MCA-Sénégal II, les quatre autres étant des membres externes ;
- Parmi les autres spécificités des conditions de la MCC en matière de passation des marchés, il convient de rappeler le niveau d'exigence déjà en amont dans l'élaboration des termes de références, spécifications et prescriptions techniques, ensuite dans les phases d'évaluation et de mise en œuvre des contrats.

Ce survol des conditions de préparation des dossiers d'appel d'offres et d'évaluation des propositions illustre bien le niveau de transparence et d'exigence qui ont prévalu et qui ont conduit MCC à notifier sa non-objection sur le rapport d'évaluation technique lié au marché objet du présent recours, le 3 mai 2022.

C'est dans ces conditions que votre offre a été examinée et que les conclusions de l'évaluation combinée vous ont classé premier avec un score global de 81,90/100, contre 80,86/100 pour le soumissionnaire LBC ANTG. Nous vous rappelons au passage que votre note technique était de 98,95/100 contre 71,89/100 pour LBC ANTG.

EXPOSE DES FAITS

Le 06 mai 2022, le MCA-Sénégal II a publié la lettre d'invitation à soumissionner pour l'Appel d'Offres relative à l'Acquisition d'outils informatiques pour le Bureau d'Accès au Réseau de Transport (BART) qui vient compléter l'Avis général de passation des marchés publié le 06 avril 2022.

Suivant évaluation des offres reçues, le MCA-Sénégal II, via son Agent de Passation des Marchés, a notifié aux soumissionnaires par une lettre datée du 10 novembre 2022 son intention d'adjudiquer le Contrat à LBC/ANTG, conformément à la clause 43 du DAO.

Tel que permis par le Système de Contestation des Offres de MCA-Sénégal II (« BCS »), GE Digital Services Europe, soumissionnaire dont l'offre n'a pas été retenue, a sollicité par courriel reçu le 10 novembre 2022, une demande d'information pour connaître les scores techniques, financiers combinés des soumissionnaires évalués. En retour, MCA - Sénégal II a transmis par email à GE Digital Services Europe le 14 novembre 2022 des informations sur l'évaluation des soumissionnaires et la raison pour laquelle l'offre de GE Digital Services Europe n'a pas été retenue conformément aux dispositions de son Système de Contestations des Offres.

Suite à ces échanges, GE Digital Services Europe a déposé un recours le 17 novembre 2022 demandant que la procédure d'analyse de raisonabilité du prix (ARP) de son offre qui a été conduite par MCA-Sénégal II soit déclarée non-recevable et reprise en entier.

EXAMEN DE LA RECLAMATION

En réponse à votre contestation portant sur la violation des règles de passation de Marchés et sur une évaluation financière arbitraire des propositions des soumissionnaires, nous vous apportons les éléments de réponse ci-après consignés dans le tableau suivant :

Item	Allégations de GE Digital Services Europe	Réponse de l'Autorité de niveau 1
1	<p>MCA-Sénégal II n'a pas demandé d'éclaircissement à GE Digital Services Europe dans le cadre de l'analyse de raisonabilité du prix, ce qui est en infraction de la section Clarifications et analyse des pages 8 et 9 de la Note d'orientation de la MCC sur l'analyse de raisonabilité du prix, et donc en infraction de la directive P1.A.1.18 des PPG qui demande à ce que l'analyse de raisonabilité du prix soit effectuée selon les termes de cette note.</p>	<p>Nous vous rappelons qu'à la Section III Critères de qualification et d'évaluation du Dossier d'Appel d'Offres, il est stipulé au point C. Détermination du caractère raisonnable du prix, ce qui suit :</p> <p><i>« L'examen des prix comprend également une évaluation du caractère raisonnable du prix comme prévu à la clause 37 des IS. L'Acheteur se réserve le droit de demander au Soumissionnaire de fournir des éclaircissements ; cependant, cette demande d'éclaircissements ne peut être utilisée pour modifier le Prix de l'Offre. »</i></p> <p>La demande d'éclaircissement adressée au Soumissionnaire est donc une faculté laissée à l'appréciation de l'Acheteur MCA-Sénégal II.</p> <p>En outre, la note d'orientation dont vous faites allusion est élaborée pour assister les Entités MCA à conduire l'analyse de raisonabilité mais qu'il n'y a pas d'approche immuable applicable à tous les cas de figure, comme indiqué sur la note. L'analyse doit être conduite en fonction de la spécificité de chaque dossier.</p> <p>Pour le cas d'espèce, MCA-Sénégal II n'a pas jugé nécessaire de solliciter des compléments d'information auprès du soumissionnaire. Cependant, d'autres diligences ont été apportées pour étayer l'analyse, comme vous le constaterez ci-dessous.</p>

2

L'une des deux méthodes retenues par MCA-Sénégal pour la conduite de l'analyse de raisonnabilité du prix a été la méthode de comparaison avec le prix des autres offres (« Competitive Prices »), ce qui est infraction de la section Méthodologie pour conduire la PRA des pages 5 et 6 de la Note d'orientation de la MCC sur l'analyse de raisonnabilité du prix, et donc en infraction de la directive P1.A.1.18 des PPG qui demande à ce que l'analyse de raisonnabilité du prix soit effectuée selon les termes de cette note. Cette méthode n'est en effet applicable que lorsque le nombre de soumissionnaires qualifiés est au moins de 5, alors que le nombre de soumissionnaires dans le cadre du présent appel d'offres est de 4, dont 1 qui été évalué comme non qualifié. GE Digital Services Europe tient aussi à préciser que, sur la base statistique de seulement 3 prix, il n'est statistiquement pas possible de conclure quel est le prix qui dévie, et que la possibilité que ce soit les 2 autres prix qui dévient, c'est-à-dire qu'ils soient anormalement bas, est tout à fait probable.

En vertu de l'apparente non-recevabilité de l'analyse de raisonnabilité du prix, MCA-Sénégal II a enfreint la directive P1.A.2.80 des PPG en n'attribuant pas le contrat à GE Digital Services Europe, laquelle directive requiert que le contrat soit attribué au soumissionnaire dont l'offre a reçu le meilleur score technique et financier combiné.

Au regard de la spécificité de l'activité, de son contexte et des niveaux d'informations disponibles, seules deux des sept méthodes annoncées dans la note d'orientation pouvaient théoriquement être utilisées avec pertinence pour l'analyse : la méthode de la comparaison au budget et la méthode des prix compétitifs. Il est clair qu'il y'a des limites statistiques liées à l'utilisation de la méthode des prix compétitifs, en présence de deux ou trois offres puisqu'aucune conclusion ne saurait être tirée de cette analyse. C'est pourquoi la conclusion de non-raisonnabilité de votre prix n'en a pas découlé.

La note d'orientation de MCC sur l'analyse raisonnabilité des prix indique également que les Entités MCA sont parfois confrontées à des offres à des prix déraisonnables. Chaque fois que cela se produit, l'Entité MCA doit analyser chaque cas selon ses propres mérites, car il n'existe pas d'approche unique qui fonctionnerait pour toutes les situations imaginables. Le processus et les méthodes décrits dans la note sont uniquement fournis par MCC pour aider les Entités MCA à mener l'ARP.

Ainsi, avec l'utilisation de la méthode de comparaison au budget, le prix proposé par GE-DIGITAL Services Europe pour la solution de base et les options 1 et 2 qui est de 3 373 556 USD a été comparé au budget de 964 853 USD inscrit dans le Plan de Passation des Marchés couvrant cette activité. Le montant de l'offre est +249 % plus élevé que le budget planifié et approuvé pour cette activité.

Toutefois, comme annoncé dans la note d'orientation, l'estimation budgétaire, qu'elle soit divulguée ou non dans le document d'appel d'offres, peut être utilisée aux fins de l'analyse, mais toujours conjointement avec l'une des autres méthodes. Dans la mesure du possible, les membres du Panel d'évaluation peuvent être invités à faire preuve de diligence raisonnable pour déterminer si cette estimation constitue une base fiable pour comparer les prix des soumissions.

Compte tenu des écarts constatés entre le budget planifié et l'offre de prix de GE-DIGITAL Services Europe, il a fallu naturellement voir comment se situe cette offre par rapport au prix du soumissionnaire LBC ANTG. C'est en cela que la mention « comparé aux autres offres » a été faite dans la réponse à votre demande de débriefing. En tout état de cause, ces

premières analyses n'ont pas permis d'aboutir à une conclusion sur la raisonnable de votre prix mais ont constitué un point de départ pour mener des investigations plus approfondies sur le caractère raisonnable du prix.

En outre, la MCC exige conformément au P1.A.1.19 que l'Entité MCA suive le principe de la recherche du meilleur rapport qualité prix en prenant en considération les critères de prix et les critères autres que le prix qui sont énoncés dans le Dossier type d'appel d'offres (DTAO) relatif au marché visé.

C'est ainsi que le Panel a sollicité le concours de la Firme de Consultance qui a élaboré les spécifications techniques du DAO ainsi que les estimations initiales afin de réexaminer le budget au regard des écarts constatés. Cette approche a été privilégiée pour garantir les conditions d'indépendance et de transparence.

Le Consultant a procédé à une réévaluation du budget pour chacun des deux lots. Pour le lot 1 qui vous concerne, le budget est passé de 914 947 USD à 1 423 885 USD, soit une hausse de 55,6%.

L'analyse a ainsi été reprise avec comme nouveau référentiel le budget réévalué de 1 423 885 USD et votre offre de 3 373 556 USD présente toujours un écart de 137% par rapport au budget ajusté.

Ainsi, en vertu du point 9 du DAO, « *Le Soumissionnaire dont l'Offre a obtenu le score global (B) le plus élevé parmi les Offres sera retenu aux fins d'adjudication du Contrat, à condition qu'il ait été déclaré qualifié pour exécuter le Contrat en vertu de l'alinéa 36.7 des IS, et que le Prix de son Offre soit jugé raisonnable au terme de l'analyse raisonnable des Prix conformément à la clause 37 des IS* ».

En conclusion des analyses croisées, il a été retenu que le prix de votre offre pour le lot 1 ne présente pas un caractère raisonnable.

Fort de toutes ces considérations, le MCA-Sénégal II maintient que la procédure suivie en l'espèce n'est entachée d'aucune irrégularité, qu'un respect absolu des règles en vigueur a prévalu tout au long de la procédure de passation.

DECISION

En conséquence, l'Autorité de niveau 1 ne peut donner droit à la contestation de GE Digital Services Europe. Suivant les dispositions du BCS de MCA-Sénégal II, vous disposez d'un délai de cinq (5) jours ouvrables pour porter la présente décision en appel en conformité avec les règles 3 et suivants.

Oumar DIOP

Directeur Général

Autorité de niveau 1 du Système de Contestation des Offres

Le secrétaire du BCS Challenge System
pour l'autorité de niveau 1 est par délégation

Aliou Diouf

A red circular stamp with the text "MCA-Sénégal II" around the perimeter and "Challenge System" at the top. The stamp is partially obscured by a signature and the handwritten text above it.